

Compartido por:



República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
– SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”
ORALIDAD**

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D.C. siete (07) de julio de dos mil veintidós (2022)
(Proyecto discutido y aprobado en Sala de la fecha)

Radicación	25000233600201800969-00
Sentencia	SC3-07-22-3023
Medio de control	CONTROVERSIA CONTRACTUALES
Demandante	ASOCIACIÓN DE HOGARES SI A LA VIDA
Demandado	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - ALCALDIA MAYOR – SECRETARIA GENERAL
Asunto	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Tema	INEPTA DEMANDA – POR NO CONTROVERTIR LA LEGALIDAD DEL ACTO DE LIQUIDACION UNILATERAL DEL CONTRATO

Surtido por la Magistrada Sustanciadora el trámite de las Audiencias Inicial y de Pruebas conforme reglan los artículos 180 y 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 - CPACA, y vencido el termino de traslado para alegar de conclusión por escrito, encuentra para que la Sala provea.

I. ANTECEDENTES

1.1. DEMANDA Y ARGUMENTOS DE LA ACTIVA

1.1.1- Conforme se fijó en audiencia inicial, LA ASOCIACION DE HOGARES SI A LA VIDA por vía de controversia contractual y en marco del Contrato de Prestación de Servicios No 1210100-392-2016, contra el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - ALCALDIA MAYOR – SECRETARIA GENERAL, formuló las siguientes **pretensiones:**

“a. Pretensiones relacionadas con la nulidad de los actos administrativos expedidos durante la vigencia del contrato de prestación de servicios No. 1210100-392-2016

Primera: Que se declare la nulidad de la Resolución No 483 de 3 de octubre de 2017, "por medio de la cual se declara el incumplimiento, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se termina unilateralmente el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016

Segunda. Que se declare la nulidad de la Resolución No 591 de 15 de noviembre de 2017 “por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición presentados por el apoderado de la Asociación Hogares si la vida y la apoderada de la garante Seguros del Estado S.A. contra la Resolución No 483 del 3 de octubre de 2017 en que se decidió declarar el incumplimiento y terminar unilateralmente el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016.

Tercera: Que, como consecuencia de lo anterior, se condene al Distrito Capital – La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a pagar a la Asociación de Hogares si a la vida la suma en que incurrió en el pago de la cláusula penal pecuniaria prevista en el literal b) de la cláusula 11 del Contrato de Prestación de Servicios No 120100-392-2016 del 14 de julio de 2016, por un valor de QUINIENTOS NOVENTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M/CTE (590.981.646) o la suma que se demuestre en el proceso, como en efecto de lo ordenado en la Resolución No 483 de 2017 y la Resolución 591 de 2017, expedidas por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Cuarta: que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Distrito Capital – La secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., a pagar a la Asociación de Hogares si a la vida la suma de CUATROCIENTOS TRECE MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$413.700.000), correspondientes a la utilidad dejada de percibir por el contratista como consecuencia de la terminación anticipada del contrato de Prestación de Servicios No. 1210100-392-2016 de 14 de julio de 2016, ordenado por la Resolución No 483 de 2017 y la Resolución No 591 de 2017, expedidas por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Quinta: Que, sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al distrito capital – Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a pagar a la Asociación de Hogares si a la vida la actualización y los intereses moratorios a la tasa máxima de interés permitida por la ley.

B. Pretensiones relacionadas con las obligaciones del Contrato de prestación de Servicios No 1210100-392-2016

Sexta: Que se declare que los nuevos inmuebles ofertados por la Asociación de Hogares si a la vida ubicados en (i) la calle 20 sur No 16-40 y (ii) la carrera 24 F N 20-49 cumplieron con los requisitos exigidos en el anexo No 1 Ficha Técnica del Pliego de Condiciones de Sección Abreviada No 3 de 2016.

Séptima: Que se declare que la Asociación de Hogares Si a la Vida subsano cada una de las observaciones realizadas por la Supervisión del Contrato de Prestación de Servicios en la visita del 22 de julio de 2016 a los inmuebles en (i) la calle 20 sur N. 16-40 y (ii) la carrera 24 F No. 20.

Octava: Que se declare que la Asociación de Hogares Si a la Vida subsano cada una de las observaciones realizadas la Supervisión del Contrato de Prestación de Servicios en la visita del 19 de diciembre de 2017 a los inmuebles en (i) la calle 20 sur N. 16-40 y (ii) la carrera 24 F No. 20.

Novena Que se declare que el Distrito Capital – Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., incumplió con las obligaciones de suscribir el acta de inicio contenida en el numeral primero de la cláusula décima tercera del Contrato de Prestación de Servicios.

Decima: Primera: Que como consecuencia del anterior incumplimiento por parte del Distrito Capital – La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la Asociación de Hogares Si a la Vida los mayores costos en que incurrió en la vigencia del contrato, por valor de DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (267.703.200) o la suma que se demuestre en el proceso, correspondientes al mayor valor en el que incurrió la Asociación de Hogares Si a la Vida como efecto de las inversiones y subsanaciones realizadas a los siguientes inmuebles: (i) la calle 20 sur N. 16-40 y (ii) la carrera 24 F

No. 20, y por el incumplimiento de la suscripción del acta de inicio del contrato por parte de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Decimo secunda. Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al Distrito Capital – La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a pagar a Asociación de Hogares Si a la Vida la actualización y los intereses moratorios a la tasa de interés permitida por la ley.

C. pretensión relacionada con la liquidación del contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016

Décima Tercera: que se ordene la liquidación judicial del contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016 de 14 de julio de 2016 y, dicha liquidación se incluya los mayores costos en que la Asociación de Hogares si a la vida incurrió durante la vigencia del contrato.

d) pretensión relacionada con las costas y agencias en derecho

Decima cuarta: que se condene en costas y agencias en derecho al Distrito Capital – secretaria general de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.” (subrayado fuera de texto)

En fundamento de sus pretensiones invoca contra los actos acusados los siguientes

cargos:

- i) Violación al debido proceso, por falta de competencia en razón a la trasgresión del principio de non bis in ídem, en virtud a que fueron adelantados en contra del aquí demandante, por las mismas causas y hechos que conforman la causa petendi del asunto que nos ocupa, en dos (2) ocasiones, procesos sancionatorios por presunto incumplimiento de contrato.
- ii) Falsa motivación, porque se avizora configurada la excepción de contrato no cumplido, pues la contratante, no cumplió con su obligación de suscribir el Acta de Inicio del Contrato de Prestación de Servicios, pese a que la contratista subsana todas las observaciones efectuadas.
- iii) Desviación de poder, por cuanto, a través de la decisión de incumplimiento y terminación unilateral, la contratante busca justificar la contratación directa que realizo con la CRUZ ROJA, para ejecutar el mismo objeto suscrito con la demandante, pues dicha contratación surgió mientras se adelantaba procedimiento sancionatorio.
- iv) Imposibilidad de ejercer potestad exorbitante de terminación unilateral establecida en el artículo 17-1 de la Ley 80 de 1993, por no encontrarse en fase de ejecución de contrato de prestación de servicios, advertido que el acta de inicio nunca fue suscrita por la contratista, en consecuencia, no puede hablarse de correr el plazo de ejecución, pues dicho plazo esta predeterminado por la suscripción del acta de inicio del contrato.
- v) Se omitió el reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, previstas para el evento de terminación unilateral del contrato, en el inciso 2 del numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

1.1.2- En oportunidad de alegar de conclusión, el demandante efectúa estudio de argumentos de la demanda y la contestación, aborda los problemas jurídicos fijados en la audiencia inicial y, en respuesta al primer interrogante planteado, esto es si la asociación cumplió con la obligación de entregar a la secretaria los inmuebles objeto contractual para suscribir el acta de inicio del contrato de prestación de servicios; advirtió, que fue la Secretaria General quien incumplió con la enunciada obligación, y que el contratista siempre tuvo a disposición los inmuebles en las condiciones contractuales que se requerían para la prestación del servicio, aunado a que se realizaron los ajustes y subsanaciones requeridas poniendo a disposición de la Secretaria General cada uno de los predios, conforme a los medios de prueba obrantes en el proceso.

Respecto del segundo problema jurídico planteado, esto es, si las Resoluciones demandadas No 483 y 591 de 2017, estaban viciadas de nulidad o si se encontraban debidamente razonadas, advierte como probada la falta de competencia en virtud de la violación al debido proceso en razón a la transgresión de principio non bis in ídem; reseña como probada la desviación de poder en cuanto la decisión de incumplimiento y terminación unilateral busco simplemente justificar la contratación directa realizada por la Secretaria General con la Cruz Roja.

1.2- ARGUMENTOS DE OPOSICIÓN

1.2.1- En contestación de demanda, el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - ALCALDÍA MAYOR - SECRETARIA GENERAL, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, y argumenta, no encuentran suficientemente razonados los cargos de anulación, y emerge actos acusados se encuentran debidamente sustentados y fue el incumplimiento del objeto contractual por la ASOCIACION DE HOGARES SI A LA VIDA, lo que motivo su expedición (fl.80 al 222 c.1)

1.2.2- En oportunidad de alegar de conclusión, la pasiva aduce, ineptitud de la demanda, por no haberse acusado la Resolución No 200 del 4 de mayo de 2018, acto administrativo que liquido el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016, y que declara a paz y salvo a las partes, conservando su presunción de valides, y evidenciando que la activa no demandó la totalidad de los actos administrativos que conforman la voluntad de la administración, en el tópico génesis de la controversia. Acto, del que informa, fue aportado con la contestación de la demanda, junto con las constancias de su notificación.

Reitera que fue el incumplimiento de la Asociación Hogares Si a la Vida, la que impuso a la administración, tomar la decisión de declarar el incumplimiento del contrato, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y terminar unilateralmente el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016, con miras a no desproteger a la población víctima del conflicto armado interno, y advertido que conforme acreditan los hechos probados, fue el incumplimiento del contratista el que imposibilitó suscribir el acta de inicio, pues la obligación contraída por la Asociación de Hogares Si a la Vida, en relación con la disponibilidad, adecuación y dotación de albergues temporales en condiciones de dignidad, no resulto cumplido; advirtió que la conducta del contratista debe ser catalogada de mala fe pues los inmuebles originalmente ofrecidos en el proceso de selección y que cumplían con los requisitos técnicos para la prestación del servicio, los mismos fueron modificados por el demandante, quien aseguro que ofrecería otros en remplazo con los requisitos exigidos, sin que ello acaeciera, poniendo en riesgo la prestación de servicio a la población desplazada, forzando a la administración a prorrogar hasta el plazo máximo permitido legalmente, el contrato que venía ejecutando con el mismo objeto la Cruz Roja.

Seguidamente la pasiva, aborda los problemas jurídicos fijados en la audiencia inicial, concluyendo que el demandante no cumplió con los requerimientos técnicos exigidos para poner en funcionamiento los albergues temporales destinados a la atención de la población víctima del conflicto armado, pues los reparos que presentaban los inmuebles comprometían la prestación del servicio, por tanto la prorroga al convenio vigente con la Cruz Roja no constituyo una desviación de poder, sino que fue el incumplimiento de la activa la que obligó a suscribir la misma.

II- ACTUACION PROCESAL

2.1- Con proveído del 8 de febrero de 2019, se admitió la demanda, y ordenó notificar al representante legal de la entidad accionada, de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y al señor Agente del Ministerio Público. (fls. 63 a 67 C.1)

2.2- Cumplido el traslado de las excepciones presentadas (fl. 223 C.1), sin pronunciamiento de las partes (fl. 227 lb.), y con proveído del 08 de noviembre de 2019, citó a audiencia inicial (fl.219 lb.)

2.3- La Audiencia Inicial se surtió con intervención de las partes y del Agente del Ministerio Público, se resolvieron las excepciones previas propuesta y se dispuso el

decreto de pruebas, finiquitando con citación a audiencia para su recaudo (Cd. fl. 256 al 260 c 1).

2.4- La Audiencia de pruebas se cumplió, con suspensión a fines de efectivizar la aducción de la decretada, y finiquitado su recaudo, se prescindió en curso de la misma, de la audiencia de alegaciones¹, disponiendo **alegar de conclusión por escrito** (fls 282 al 293 y expediente digital).

III- CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1- ASPECTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA

3.1.1- En cada una de las instancias procesales y en particular en la audiencia inicial, se realizó control de legalidad, sin que las partes o el Ministerio Público, se hubieran opuesto a la declaratoria de no existencia de irregularidad configurativa de nulidad procesal o de la que deviniera eventualmente sentencia inhibitoria.

3.1.2- Se reiteran satisfechos los presupuestos procesales y en particular del medio de control de controversia contractual, advertido, que asumen como requisitos previos para constituir válidamente la relación jurídica procesal y que en el caso que nos ocupa se acreditan así:

3.1.2.1. La legitimación en la causa por activa y pasiva se advierte probada, como quiera que ASOCIACION HOGARES SI A LA VIDA, acredita en condición titular-contratista del Contrato de prestación de servicios No. 1210100-392-2016, suscrito con el Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Mayor– Secretaria General; negocio jurídico contractual con ocasión del cual, éste última emite los actos administrativos de los que se pretende declaratoria de nulidad.

3.1.2.2- La demanda se promovió en oportunidad respecto de las pretensiones de nulidad.

Parte la Sala por precisar, que conforme a los planteamientos expuestos en la demanda al momento de admitirse la misma, se tuvo como oportuna bajo la siguiente consideración:

“En el presente asunto, conforme a la cláusula decima novena del contrato suscrito entre las partes, la liquidación del mismo se efectuaría a más tardar

¹ Cabe puntualizar que la audiencia de alegaciones en voces del inciso final del Art. 181 de la Ley 1437 de 2011, presupone que el juzgador la encuentre necesaria, necesidad que podría ubicarse en aclaración de aspectos oscuros del debate.

antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha de acuerdo que la disponga. Dado que se cumplieron los 6 meses para la liquidación bilateral y los 2 meses para realizarla unilateralmente sin que esta tuviera ocurrencia, ni que tampoco tuvo lugar dentro de los dos años adicionales, se tiene que el cómputo del término de caducidad inició el 16 de mayo de 2018, luego el término de los dos (2) años, en principio vencería el 16 de mayo de 2020”.

Ahora bien, teniendo en cuenta los medios probatorios que reposan en el plenario, en especial los aportados por la pasiva, se logra advertir que el contrato de prestación de servicios No. 1210100-392-2016, suscrito entre el Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaria General y la Asociación Hogares si a vida, fue liquidado unilateralmente por la entidad contratante mediante Resolución 200 del 04 de mayo de 2018, por lo que *el cómputo del término de caducidad inició el 5 de mayo de 2018, luego el término de los dos (2) años, vencía el 5 de mayo de 2020, en tal secuencia, atendiendo a que la demanda fue radicada el 23 de octubre de 2018, encuentra la Sala que no opero el fenómeno de caducidad del medio de control*.

Aunado a lo anterior, se tiene que la activa agoto el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011², aunado al artículo 21 de la Ley 640 de 2001, en tanto la parte actora solicitó audiencia de conciliación ante el Ministerio Público el **7 de febrero de 2018**, llevándose a cabo dicha audiencia el **04 de abril de 2018**, la cual fue fallida³.

3.2. CUESTION PREVIA – INEPTA DEMANDA

3.2.1- Parte por precisar la Sala que en el caso concreto se pretende por la activa en esencia así: **se declare (i) la nulidad** de la Resolución No 483 del 3 de octubre de 2017, por la que se declaró el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016, se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria y se termina unilateralmente el enunciado contrato de prestación de servicios, y la nulidad de la Resolución No 591 del 15 de noviembre de 2017, por la que se resuelven los recursos de reposición presentados por el apoderado de la Asociación Hogares Si a la Vida; **(ii) la subsanación** por parte de la contratista - ASOCIACIÓN

² Ley 1437 de 2011. Artículo 161. Requisitos previos para demandar.

La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

(...).” (Suspensivos fuera del texto)

³ Fls 156 a 159 Ibídem.

DE HOGARES SI A LA VIDA, de cada una de las observaciones formuladas por la Supervisión del Contrato en las visitas del 22 de julio de 2016 y 19 de diciembre de 2017 a los nuevos inmuebles ofertados, y (iii) el incumplimiento por la accionada de su obligación de suscribir el acta de inicio.

Asimismo, **se condene** al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - ALCALDIA MAYOR – SECRETARÍA GENERAL, a pagar a la ASOCIACION DE HOGARES SI A LA VIDA, los valores correspondientes a la cláusula penal pecuniaria, utilidad dejada de percibir y mayores costos que debió asumir por la no firma oportuna del acta de inicio y adecuación de los nuevos inmuebles ofertados y, por último, **se liquide judicialmente el contrato** de prestación de servicios No 1210100-392-2016.

Pretensión esta última en relación de la que asume relevancia, la pasiva adjunto con la contestación de la demanda, junto con la prueba documental aportada, la **Resolución No 200 del 4 de mayo de 2018, por la que se liquida en forma unilateral el Contrato de Prestación de Servicios No 1210100-392-2016**, junto con los soportes que acreditan su notificación. Documento que en oportunidad se agregó al proceso, y respecto del cual, en las etapas que antecede no se efectuó pronunciamiento alguno.

3.2.2. En el descrito panorama se tiene, en ámbito de la cuestión previa planteada, el siguiente, como **problema jurídico**:

¿Procede declarar ineptitud de la demanda, contrastado que el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016, respecto del que se pretende la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que declararon su incumplimiento, la condena del contratante al reconocimiento y pago de prestaciones económicas y su liquidación judicial, encontraba liquidado para la fecha en que se promovió la demanda, mediante acto administrativo que no fue acusado, o resulta plausible acusar los actos administrativos de declaratoria de incumplimiento contractual y solicitar la liquidación judicial del contrato, sin atacar acto administrativo de liquidación?

3.2.3. En labor de desatar el interrogante planteado es tesis de la Sala, que se configura la excepción de ineptitud de la demanda, contrastado que el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016, suscrito entre la Asociación Hogares Si a la Vida y el Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Mayor– Secretaría General, fue liquidado unilateralmente por la entidad contratante, el 04 de mayo de 2018, fecha anterior a la demanda, 23 de octubre siguiente, y contrastado que en el caso subjudice, se pretende la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, por los que el Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Mayor– Secretaría General, declaró el incumplimiento de la contratista, Resoluciones 483 del 03 de octubre de 2017 y

591 del 15 de noviembre siguiente, y en secuencia de esta declaratoria, se condene al Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Mayor– Secretaría General, al reconocimiento en favor de la Asociación Hogares Si a la Vida, de las prestaciones económicas debidas, y liquide judicialmente el enunciado negocio jurídico contractual, sin elevar pretensión de nulidad en contra del acto administrativo mediante el cual, se liquidó unilateralmente en sede administrativa, Resolución 200 del 4 de mayo de 2018.

Panorama en contexto del cual, advierte esta Sala, que una vez liquidado unilateralmente el contrato, solo es posible controvertir la legalidad de los actos administrativos por los que se declaró su incumplimiento, censurando concurrentemente, la legalidad del acto de liquidación del contrato, so pena la declaratoria de improcedencia por ineptitud formal de la demanda.

En fundamento y previo análisis del caso en concreto, se tienen como **premisas normativas:**

3.2.2.1. - Los contratos se rigen, en lo relativo a sus elementos de existencia, validez y sus efectos, por la normatividad vigente al momento de su nacimiento o celebración y en ellos, se entienden incorporadas las leyes existentes al momento de su celebración.

En este sentido prescribe el artículo 38 de la ley 153 de 1887 y consonantemente dispone el artículo 78 de la Ley 80 de 1993, que los contratos, procedimientos de selección y procesos judiciales en curso a la fecha de su entrada en vigencia continuarán sujetos a las normas existentes al momento de su celebración o iniciación, y, por consiguiente, las leyes nuevas carecen, en principio, de la virtualidad para afectar las relaciones jurídicas negócias consolidadas.

El Órgano de Cierre de esta jurisdicción ha concluido que al desatarse una controversia jurídica habrá de aplicarse la jurisprudencia vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, e indica en fundamento de tal premisa así:

“i) Es deber del Juez y la administración, al momento de identificar y construir la norma de conducta y de juicio, aplicar los criterios jurisprudenciales vigentes para la fecha de los hechos en que se fundan la controversia, pues estos hacen parte del marco de legalidad histórica a ser observado, ii) es criterio general, no limitado a expresos y singulares casos puntuales, que todo cambio de precedente jurisprudencial referido a las competencias estatales, derechos o mecanismos de protección debe ser adoptado e interpretado con efecto prospectivo o a futuro, iii) siempre que se alegue por uno de los sujetos procesales una situación de tránsito jurisprudencial, ello debe ser considerado expresamente por tales autoridades a los fines de verificar tal situación y determinar cuál era el criterio jurídico fijado

para entonces, sin perjuicio del deber oficioso de la autoridad de aplicar el derecho vigente, iv) la misma naturaleza de lo que se viene de decir impone precisar que esa protección a la confianza legítima solo puede atribuir a la existencia de un criterio jurídico bien formado en la jurisprudencia, ora por su reiteración o por estar fundado en una decisión de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, de ahí que no se pueda predicar la misma certeza cuando se advierten tesis imprecisas o contradictorias en la Corporación y, v) la retroactividad del precedente viola la cláusula de Estado de Derecho y el deber general del Estado respecto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y, por contera, a la confianza legítima creada de manera objetiva por las autoridades estatales en el desarrollo de sus actos."⁴ (Subrayado fuera de texto)

En este orden, asume relevancia que el contrato génesis de la controversia sub-lite, fue celebrado el 14 de julio de 2016, ello es, en vigencia de la Ley 80 de 1993⁵, y que los hechos que motivan el debate circunscriben a su ejecución y liquidación unilateral, surtidas entre la precitada fecha y mayo de 2018.

3.2.2.2.- La liquidación del contrato estatal, es la actuación que posterior a su terminación normal o anormal, establece las obligaciones y derechos a cargo y en favor de cada una de las partes contractuales. De forma que contiene un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial⁶, que puede ser realizada de común acuerdo, unilateralmente por la administración o en su defecto, por autoridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, para "*dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial*"⁷

Existen entonces, tres tipos de liquidación de contratos: la unilateral, la bilateral y la judicial, donde la liquidación bilateral asume como un verdadero negocio jurídico, donde las partes de común acuerdo definen las prestaciones, derechos y obligaciones que aún subsisten a su favor o a su cargo y a partir de allí realizan un balance final de cuentas para de ésta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal precedentemente celebrado.⁸ Exige la confluencia de la totalidad de los elementos estructurales del negocio jurídico, en especial, el objeto, la causa, las solemnidades requeridas para el perfeccionamiento y el querer dispositivo de las partes, so pena de afectarse de inexistencia. Tiene la virtud de cesar el vínculo obligacional existente e imposibilitar su discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvo que medie una causal de anulabilidad por error, fuerza o dolo, o que el contratista o la administración suscriban anotaciones y/o salvedades, caso en el cual se está ante una liquidación bilateral parcial y solo en los puntos contenidos en las anotaciones,

⁴ ibidem

⁵ La ley 1150 de 2007, no se encontraba vigente para el momento de la suscripción del contrato, en virtud a que, según su **ARTÍCULO 33. La vigencia de dicha ley "empieza** a regir seis (6) meses después de su promulgación, con excepción del artículo 6o que entrará a regir a los dieciocho (18) meses de su promulgación", y la misma fue publicada el 16 de julio de 2007.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C, C.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 09 de febrero de 2017, Rad: 85001-23-33-000-2013-00221-01(52805), ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem

podrán ser discutidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, o someterse a la utilización de los mecanismos alternativos del conflicto. Regla que encuentra soporte jurídico en la doctrina de los actos propios, en virtud de la cual, a nadie le es lícito venir contra sus propios actos, así como en el principio de la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas.⁹

En conclusión, liquidado el contrato por mutuo acuerdo, el acta de liquidación no puede ser desconocida ante la instancia judicial por ninguna de las partes que la suscriben, salvo que se invoque vicio del consentimiento, o se haya dejado expresa constancia de la existencia de salvedades o discrepancias respecto del cruce de cuentas que allí se consigna, caso en el cual la controversia limita a estas.

La liquidación unilateral tiene lugar cuando el contratista no concurre a la liquidación de común acuerdo o ésta fracasa, en cuyo caso se realiza unilateralmente por la entidad contratante mediante acto administrativo. En tanto que la liquidación Judicial, asume como un control ajeno a la propia administración y al contratista, que efectúa el órgano jurisdiccional, para efectos de establecer el estado prestacional entre las partes de un contrato de manera imparcial y tiene carácter residual, pues presupone que no se haya surtido la liquidación bilateral ni la unilateral¹⁰.

3.2.2.3.- La doctrina del Consejo de Estado, ha sido reiterativa al afirmar, que cuando se pretenda la nulidad de actos proferidos con ocasión a la ejecución de un contrato estatal, siempre que exista acta de liquidación esta debe ser demandada.

Sobre este aspecto el órgano de cierre de esta jurisdicción, en providencia de 21 de abril de 2016, precisó:

“(...) conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otra se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

(...) “b- Inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

- *Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.*
- *En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.*

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, C.P. MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO, Bogotá, D.C., 24 de febrero de 2016, Rad. 85001-23-31-000-2007-00116-02(46185), ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

¹⁰ Luis Alonso Rico Puerta, Teoría General y Práctica de la Contratación estatal, Uniacademia Leyer, 2018

- Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del petitum.
- Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda¹¹

Al respecto destaca en determinación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, providencia de 07 de noviembre de 2012¹², en cuanto sostuvo que, *no es viable invocar al contratista el incumplimiento del contrato como pretensión autónoma cuando la entidad pública contratante ha liquidado de forma unilateral el contrato, según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, de manera que, resulta necesario buscar la anulación del acto administrativo de liquidación so pena de que la acción devenga improcedente por ineptitud formal de la misma.*

Indicó, además, retomando su propio antecedente, en caso en el que se pretendía, el pago de perjuicios por incumplimiento y mediaba acto de liquidación, que este último debía ser objeto de demanda, incluso, cuando mediaba terminación anticipada del contrato, y advirtió:

*“(…) **una vez media el acto de liquidación unilateral** la única forma de controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato estatal es mediante el levantamiento del velo de legalidad de que goza el acto administrativo que contiene la misma, circunstancia que torna exigente, como lo ha señalado esta Corporación, la formulación de la causa petendi y el fundamento jurídico de la responsabilidad, pues será requisito sine qua non deprecar la declaratoria de ilegalidad total o parcial del acto que contiene la liquidación así como la indicación y el desarrollo del concepto de la violación en el que se apoya la censura respectiva”¹³*

En pronunciamiento del 05 de octubre de 2016¹⁴, el Consejo de Estado recordó lo expuesto en la sentencia atrás mencionada, para indicar que se configura inepta demanda, en los eventos en que el contratista demandante pretende escindir la realidad contractual, caso de reclamar perjuicios por el incumplimiento del contrato por parte de la entidad estatal contratante, sin llevar al debate procesal el acto de liquidación del contrato, y advierte, es postura usualmente empleada como mecanismo del contratista para evitar que se apliquen las compensaciones realizadas en el acto de liquidación y eludir el efecto financiero de su propio

¹¹ Providencia de abril 21 de 2016. Sección Segunda – Sub Sección “A”. CONSEJERO PONENTE: William Hernández Gómez. Expediente núm.: 47-001-23-33-000-2013-00171-01.

¹² Radicado No. 44001-23-31-000-2000-00293-01 (25915), Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2010; Consejero ponente: Enrique Gil Botero; Radicación número: 16941.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 68001-23-33-000-2013- 00038-01(49820), Actor: SEGUROS DEL ESTADO S.A., Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS

incumplimiento, por ejemplo, en torno del valor de la obra que dejó inconclusa, del anticipo no invertido, no restituido o desviado a otros fines¹⁵.

Recientemente, en providencia de 25 de octubre de 2019, reiteró:

“Esta Subsección de manera reiterada ha señalado que, incluso en los procesos que se rigen por las reglas del CPACA, la ineptitud de la demanda se configura en aquellos casos en los cuales el contratista solicita declarar el incumplimiento del contrato y reclama los consecuentes perjuicios sin incluir en el escrito inicial la pretensión de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio, cuando aquel ha sido conocido por dicho contratista con anterioridad a la interposición de la demanda o a la oportunidad procesal para reformarla.”¹⁶

Bajo esa óptica, la Sala ha considerado desacertado que el contratista demandante pretenda escindir la realidad comercial cuando reclama perjuicios por la inobservancia del contenido obligacional del contrato por parte de la entidad estatal o derivados de la fractura del equilibrio prestacional, sin llevar a debate procesal el acto de liquidación unilateral del contrato, postura usualmente advertida como mecanismo del contratista para evitar que se apliquen las compensaciones realizadas en dicho acto y eludir el efecto financiero de su propio incumplimiento.”¹⁷

A lo anterior ha de agregarse que el acto de liquidación unilateral contiene el balance final que compendia las cifras de ejecución del contrato y que determina, con la fuerza y vigor propios del acto administrativo, quién debe a quién, cuánto se debe y los conceptos que originan y componen la obligación resultante, de lo cual se puede concluir que en el caso del incumplimiento o de desequilibrio económico, al término del convenio, el contenido del acto de liquidación unilateral de la relación contractual se constituye en soporte idóneo para la definición del monto exigible recíprocamente entre las partes por cualquiera de los conceptos allí señalados.

En ese contexto, cabe señalar que cuando el acto de liquidación unilateral del contrato no es objeto de demanda de nulidad, su contenido resulta amparado por la presunción de legalidad y, por ende, la decisión que allí consta no puede modificarse a través de un proceso judicial en el que el demandante haya omitido impugnarlo, de ahí que, como se ha advertido en supuestos fácticos similares al caso que ahora ocupa la atención de la Sala, el requisito de la demanda en forma no puede ser visto como un

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 7 de noviembre de 2012; radicación número: 440012331000200000293 01 (25915), actor: Laureano Quintero Gómez, demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS—

¹⁶ Ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: i) sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente No. 57.649; ii) sentencia del 14 de marzo de 2018, expediente No. 55.671; iii) sentencia del 5 de octubre de 2016, expediente No. 49.820; iv) sentencia del 27 de junio de 2013, expediente No. 28.919 y v) sentencia del 7 de noviembre de 2012, expediente No. 25.915, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Incluso, de tiempo atrás, cuando la Sección Tercera del Consejo de Estado no estaba integrada por Subsecciones, la jurisprudencia había sostenido ese mismo criterio de ineptitud de la demanda cuando se pide el incumplimiento del contrato sin solicitar la nulidad del acto administrativo que liquida unilateralmente el negocio. Por ejemplo, ver, entre otras, la siguiente providencia: sentencia del 11 de agosto de 2010, expediente No. 16.941, M.P. Enrique Gil Botero

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de noviembre de 2012, expediente No. 25.915, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Esto se consideró en la mencionada providencia: “De esta manera, si el Tribunal estimara apta la demanda presentada sobre el incumplimiento contractual sin incluir el acto de liquidación del contrato, y diera curso a una decisión, tendría que limitarse a la causa petendi planteada por el accionante, caso en el cual escindiría la realidad financiera del contrato de obra cuya controversia evalúa y llegaría a administrar justicia prevaleciendo la pretensión del accionante, que con su acción, limitaría al Juzgador para conocer y pronunciarse sobre la situación contractual en forma integral. Por ello, no debe permitirse la autonomía de la acción contractual de incumplimiento cuando existe un acto administrativo de liquidación unilateral del contrato”. Ver también las siguientes providencias: i) sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente No. 57.649 y ii) sentencia del 14 de marzo de 2018, expediente No. 55.671, ambas proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo

capricho de la jurisprudencia de la Corporación, ni tampoco como una manera de denegar justicia, sino que -vale decir- se erige como un mecanismo de protección a la congruencia e integridad de la decisión que debe ser adoptada con base en la real ejecución y liquidación del contrato.”¹⁸

3.2.2.3.1- Es precedente horizontal de esta Sala de Decisión, el criterio conforme al cual, cuando la controversia versa sobre el incumplimiento de obligaciones derivadas contrato estatal y este haya finiquitado con la respectiva acta de liquidación unilateral, sí el contratista pretende controvertir cuestiones conexas con el contrato, debe solicitar la nulidad de tal acto administrativo, toda vez que de acuerdo con el artículo 88 del CPACA, aquel goza de presunción de legalidad, como quiera que consigna:

“(…) los actos administrativos se presumen legales mientras no haya sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

3.2.2.3.1.- La anterior línea jurisprudencial ha sido acogida por esta Sala de Decisión, de manera¹⁹ y asume como criterio de la misma que, el proceso deviene afectado por ineptitud sustantiva de la demanda, cuando se controvierten asuntos relacionados con la ejecución del contrato y su incumplimiento y habiéndose liquidado unilateralmente, con anterioridad al libelo introductorio o del admisorio de la demanda, no se demanda en el introductorio primigenio o mediante reforma al mismo, la nulidad del acto de liquidación. Es así que ha precisado:

“(…) ...dentro de las pretensiones de la demanda no se incluyó como una de ellas la nulidad de la liquidación unilateral. Incluso cuando se inadmitió la demanda para que se aclarara tal aspecto, la parte actora en la subsanación precisó que únicamente pretendía la nulidad de las resoluciones mediante las cuales se declaró el incumplimiento contractual y se confirmó tal decisión, sin pretender de manera alguna la nulidad del acto administrativo mediante el cual se había liquidado unilateralmente el referido contrato. No puede olvidarse que, conforme al artículo 187 del CPACA, el juez está limitado por las pretensiones de la demanda. No puede fallarse más allá de las pretensiones de la demanda, so pena de constituirse un fallo extrapetita.

Entonces, siendo el acta de liquidación unilateral un acto jurídico que puso fin al contrato estatal y en el cual no se generaron nuevas obligaciones, para reclamar cualquier aspecto

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-36-000- 2014-00634-01(60851), Actor: CONSORCIO C&G CONSTRUCCIONES, Demandado: INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES)

¹⁹ Ver los siguientes pronunciamientos de esta Sala de decisión. Auto de 15 de septiembre de 2021, Radicado No.250002336000201801174-00. Magistrada Ponente. MARÍA CRISTINA QUITNERO FACUNDO, controversias contractuales. Demandante DIGITAL WARE S.A. **RESUELVE EXCEPCIONES-DECLARA PROBADA LA INEPTA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES Y TÉRMINA PROCESO.**

Sentencia de 30 de junio de 2021, Radicado No. 25000 –23 –26 –000 –2007–000584–00, Magistrado Ponente. FERNANDO IREGUÍ CAMELO, Demandante SOCIEDAD BARRACUDA GROUP LTDAY OTR. **Tema Ineptitud sustantiva de la demanda -Debe demandarse el acto administrativo de la liquidación unilateral del contrato.**

Sentencias de 3 de febrero de 2021, 9 de febrero de 2022, radicados Nos. 25000-23-36-000-2019-00138-00, 25000-23-26-000-2012-00501-00 Magistrado Ponente: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA, controversias contractuales, demandante Consorcio Parque Rincón Suba y Constructora Arkgo LTDA y otros. Tema **Ineptitud de la demanda. / Sin discutir la legalidad de la liquidación unilateral del contrato.**

del contrato estatal era necesario en primer lugar perseguir la nulidad de tal acto administrativo.

Tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones, cuando ya se ha proferido la liquidación unilateral de un contrato, las partes no pueden esperar que el juez del contrato acceda a las pretensiones que se aduzcan en una demanda que verse sobre el contrato liquidado por los contratantes, por cuanto con ello se estaría desconociendo la obligatoriedad que implica ese acto jurídico de liquidación, quedando a salvo, en tal caso, únicamente el cuestionamiento judicial que se puede hacer sobre la validez de dicho acto, mediante la alegación de algún cargo de nulidad.

Bajo la obligatoriedad que impone la naturaleza del acto administrativo, con fundamento en las facultades que se pueden desplegar en dicho acto de liquidación y de conformidad con el contenido descrito en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, tal como fue modificado por el Decreto 019 de 2012, en concordancia con el artículo 61 de la misma ley, la Administración tiene las potestades para establecer unilateralmente las partidas de la liquidación, lo cual supone definir su valor, con las prerrogativas propias del acto administrativo.

Por tanto, el acto de liquidación unilateral del contrato comprende la postura de la Administración –con la fuerza legal del acto administrativo- acerca del valor de aquellos asuntos en los cuales existieron las diferencias que impidieron un acuerdo de liquidación bilateral.

La consecuencia de la inepta demanda se desprende de que el acto de liquidación unilateral no fue demandado y que para que el Juez pueda administrar justicia en torno del valor de la garantía, este último debió ser atacado junto con el acto que declaró el siniestro y estableció su valor inicial, en la medida en que –en el supuesto que se formula- dicho valor se modificó y se estableció en forma definitiva en el acto de liquidación del contrato, toda vez que constituyó uno de los componentes de la cuenta final de liquidación.

Así las cosas, la Sala considera que debe proferirse fallo inhibitorio en el caso concreto porque no se solicitó la nulidad de la liquidación unilateral del contrato. Sobre el particular es importante recordar dos cosas. Por un lado, el límite del juez se encuentra enmarcado por las pretensiones de la demanda y los fundamentos fácticos y jurídicos de la misma. Luego, al juez le está prohibido fallar más allá de las pretensiones, como ocurriría en este caso si se pronunciara acerca de una nulidad de un acto administrativo que no fue solicitada (...)²⁰.

3.3.3. El medio exceptivo denominado inepta demanda, por falta de requisitos formales, no es causal de sentencia anticipada, contrastados los presupuestos del artículo 182 A de la Ley 2080 de 2021, y en particular de su numeral 3.²¹

3.3.- ASPECTOS PROBATORIOS – DEL CASO CONCRETO

3.3.1.- La comunidad probatoria en el presente asunto encuentra integrada por documental e informes y avizora eficaz. Premisa esta última que sustenta en que su decreto, aducción y contradicción, se cumplió en Audiencias Inicial y de Pruebas, con intervención de los extremos procesales y observancia de las formalidades a las que encuentran sujetos estos medios de convicción, sin que se hubiera formulado tacha o requerimiento de adición, y en este orden es de advertir que la valoración de todos y cada uno de los medios de pruebas aducidos al plenario, se surte en conjunto y conforme a las reglas de la sana crítica.

²⁰ Ver sentencias proferidas dentro de radicados Nos. 25000-23-36-000-2019-00138-00 y 25000-23-26-000-2012-00501-00. Magistrado Ponente: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA.

²¹ Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

(...)3. En cualquier estado del proceso, **cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva** (...).

Asimismo, asume relevancia que, la documental es mayormente de naturaleza pública, y, en consecuencia, amparada con presunción de autenticidad y veracidad por virtud de los artículos 243²² y 257²³ del Código General del Proceso.

3.3.2- Finiquitando destacan en contraste con el debate planteado los siguientes **medios de prueba:**

3.3.2.1.- Resolución No 018 del 6 de julio de 2016, por medio de la cual se adjudica el proceso de selección abreviada. (fl. 183 al 188 c 2)

3.3.2.2.- Contacto No 1210100-392 de 2016, suscrito entre el Distrito Capital y la Asociación de Hogares si a la vida, con el objeto de prestar servicios de ayuda humanitaria inmediata relacionados con alojamiento temporal, humanitaria, a las víctimas del conflicto armado interno que se encuentren dentro de los lineamientos establecidos por la Ley 1448 de 2011. (fl.189 al 192 c2)

3.3.2.3.- Informes de visitas de diagnóstico (fl. 206 al 241 c2)

3.3.2.4.- Resolución 483 del 3 de octubre de 2017, por medio de la cual se declara el incumplimiento, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se termina unilateralmente el contrato de prestación de servicios No 1210100-392-2016 (fl 413 al 516 c3)

"... es la mora del contratista en poner a disposición instalaciones conforme al anexo técnico, en conjunto con la disminución de las víctimas del conflicto, se vislumbran como los hechos que motivan a concluir que el actual contrato ya no es útil a la administración para atender una necesidad pública, de manera que dicho cambio se debió, en parte, a un reconocimiento y pago de indemnización o pago de indemnización o compensación alguna a su favor"

3.3.2.5.- Resolución No. 591 de 15 noviembre de 2017, por medio de la cual se resuelve recurso, confirmando en todas sus partes la Resolución 483 de 2017, y en la que se reseñó:

"Así pues, tenemos que la mora del contratista en poner a disposición instalaciones conforme al anexo técnico, en conjunto con la disminución de las víctimas del conflicto, se vislumbran como los hechos que motivan a concluir que el actual contrato ya no le es útil a la administración para atender una necesidad pública, de manera que dicho cambio se debió, en parte, a una omisión imputable al contratista,

²² "(...) Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública." (Suspensivos y subrayado fuera de texto)

²³ "(...) Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza.

Las declaraciones que hagan los interesados en escritura pública tendrán entre estos y sus causahabientes el alcance probatorio señalado en el artículo 250; respecto de terceros se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica." (Suspensivos y subrayado fuera de texto).

de manera que no es jurídicamente procedente proceder al reconocimiento y pago de la indemnización o compensación alguna a su favor”

3.3.2.6.- **Resolución 200 del 4 de mayo de 2018**, por medio de la cual se liquida en forma unilateral el Contrato de Prestación de Servicios No 1210100-392-2016. (fl. 4075 al 4085 c 21)

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidese unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 1210100-392-2016 celebrado entre esta Secretaría y la Asociación Hogares Si a la Vida, conforme al siguiente corte de cuentas:

- Esta Secretaría, por medio de las resoluciones Resoluciones No. 483 de 2017 y 591 del mismo año, declaró el incumplimiento total del Contrato de Prestación de Servicios No. 1210100-392-2016, imponiéndole a la Asociación Hogares Si a la Vida el pago de la totalidad de la cláusula penal contractualmente prevista, por una suma de QUINIENTOS NOVENTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$590.981.646) M/CTE.
- Dicha sanción contractual, conforme a lo señalado en el presente acto administrativo, fue pagada en su totalidad por el garante de la Asociación, Seguros del Estado S.A, el día 06 de febrero de 2018.
- Por lo expuesto en las citadas resoluciones sancionatorias, como quiera que la Asociación Hogares Si a la Vida, dentro del marco del contrato que acá se liquida, no ejecutó de manera satisfactoria prestaciones a favor de esta Secretaría, esta entidad pública no le adeuda suma de dinero alguna o cualquier otra prestación.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia del corte de cuentas efectuado en el anterior artículo, declárase a las partes que celebraron el Contrato de Prestación de Servicios No. 1210100-392-2016, a paz y salvo.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar el contenido de la presente Resolución a Viviana Carolina Melo Díaz, en su calidad de Representante Legal de la Asociación Hogares si a la Vida”.

3.3.2.7. constancias de notificación del acto de liquidación, visibles a folios 4086 al 4093 cuaderno 21.

3.3.3. Análisis del caso y decisión

3.3.3.1.- Bajo el tamiz, de la premisa normativa y jurisprudencial del Órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa antes citado (3.2.2.3), esta Sala de Decisión, declarará de oficio probada la excepción de ineptitud formal de la demanda, advertido que se controvierte la legalidad de los actos administrativos por los que se declaró el incumplimiento de las obligaciones contractuales, sin censurar la legalidad del acto administrativo, por el que con anterioridad a la demanda, se liquidó unilateralmente el negocio jurídico contractual.

3.3.3.1- Es así contrastado que la activa interpuso medio de control de controversias contractuales a través de demanda contenciosa administrativa radicada el **23 de octubre de 2018**, pretendiendo en esencia, de una parte, **se declare (i) la nulidad** de la Resolución No 483 del 3 de octubre de 2017, por la que se declaró el incumplimiento de la contratista - Asociación de Hogares Si a la Vida, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se termina unilateralmente el contrato de

prestación de servicios No 1210100-392-2016, y de la Resolución No 591 del 15 de noviembre de 2017, por la que se resolvieron los recursos de reposición presentados por el apoderado de la contratista; **(ii) la subsanación** por la Asociación Hogares Si a la Vida, de cada una de las observaciones formuladas por la Supervisión del Contrato en las visitas del 22 de julio de 2016 y 19 de diciembre de 2017 a los nuevos inmuebles ofertados, y **(iii) el incumplimiento** por el contratista – Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor – Secretaría General, de su obligación de suscribir el acta de inicio.

De otra y en secuencia de las anteriores declaraciones, **se condene** a la Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor – Secretaría General, a reconocer y pagar a favor de la Asociación Hogares Si a la Vida, los valores correspondientes a la cláusula penal pecuniaria, utilidad dejada de percibir y mayores costos que debió asumir por la no firma oportuna del acta de inicio y adecuación de los nuevos inmuebles ofertados.

Por último, **se liquide judicialmente el contrato** de prestación de servicios No 1210100-392-2016.

3.3.3.2- Pretensión esta última, de liquidación judicial del contrato en desarrollo del que se origina la controversia sub-lite, respecto de la que asume relevancia, que en oportunidad de contestar la demanda, el Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor – Secretaría General, aportó en comunidad con la documental arrimada en la citada instancia procesal, la **Resolución No 200 del 4 de mayo de 2018**, por la que liquidó en forma unilateral el Contrato de Prestación de Servicios No 1210100-392-2016, junto con los soportes que acreditan su notificación a la contratista.

Documental de la que destaca además que, fue agregada al proceso en Audiencia Inicial, sin tacha ni objeción durante el trámite procesal subsiguiente, y en consecuencia acredita eficacia, en marco del artículo 246 del Código General del Proceso -CGP.

3.3.3.3- Resalta la Sala que, en marco del libelo introductorio, ni de las actuaciones subsiguientes, emerge censurada la legalidad, ni pretendida la declaratoria de nulidad, **de la Resolución No 200 del 4 de mayo de 2018, proferida por el Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor – Secretaría General**; acto administrativo a través del cual, se liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No 1210100-392-2016, determinó la inexistencia de prestaciones u obligaciones a favor del contratista, declarando a paz y salvo la relación contractual; decisión de la

administración, de la que destaca además, fue notificada a la contratista, y que reitera no fue objeto de censura por ésta, aquí demandante, como quiera que los fundamentos de la demanda y los cargos de nulidad se centran en controvertir los actos administrativos a través de los cuales se declaró el incumplimiento del contrato, a saber, Resolución No 483 del 3 de octubre de 2017 y Resolución No 591 del 15 de noviembre de 2017.

Secuencia en la que precisa señalar que, el acto administrativo encuentra amparado por presunción de legalidad, por expresa disposición del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual, *los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar*, y agrega, que tratándose de nulidad de acto administrativo contractual, caso de la Liquidación Unilateral del Contrato, aplica el principio de justicia rogada, y en consecuencia, el juicio que realiza el juez contencioso administrativo, encuentra limitado a las normas que se citen como violadas y concepto de violación que establezca el extremo procesal activo.

En conclusión, no es posible descorrer de oficio, y el juicio sobre observancia de los contenidos exigibles del acto unilateral de liquidación de contrato estatal, solo es posible mediando pretensión de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho, que habilite el control jurisdiccional de legalidad, como quiera y reitera en ello, que se presumen ajustados al ordenamiento jurídico vigente, en tanto no sean declarados nulos por la jurisdicción contenciosa administrativa.

3.3.3.4- el Acto Administrativo de Liquidación Unilateral, contiene con presunción de legalidad y fuerza ejecutoria, el ajuste o rendición final de cuentas, respecto de cada uno de los cocontratantes, y en este orden, define la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes, efectuando un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto.

Es decir, determina el estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes, y concluye así el vínculo contractual.

A juicio de esta Sala, la activa debió incluir en su demanda, pretensión de nulidad contra la **Resolución No 200 del 4 de mayo de 2018**, por las que la Alcaldía Mayor de Bogotá, liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No

1210100-392-2016, y la oportunidad para ello; y su enjuiciamiento se rige por el principio de justicia rogada, ello es, limita a las normas que invoca el accionante violadas y el concepto de violación argumentado por éste.

Así las cosas, atendiendo a que el límite del juez se encuentra enmarcado en las pretensiones de la demanda y en los fundamentos jurídicos expuestos en la demanda, no siendo plausible fallar extrapetita, y advertido que no se solicitó la nulidad del acto de liquidación unilateral del contrato, proceder a declarar de oficio probada la excepción previa de inepta demanda por falta de requisitos formales y, en consecuencia, se dará por terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar de oficio configurada la excepción de inepta demanda, en consecuencia, **dar por terminado el proceso**, conforme lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: **Notifíquese** a los sujetos procesales y Ministerio Público; para tal efecto y por la Secretaría de esta Sección, súrtase conforme dispone el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021²⁴.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente en plataforma Samai

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO²⁵
Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO²⁶
Magistrado

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA²⁷
Magistrado

²⁴“(…) Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.”

²⁵La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que componen la Sala de la Subsección “C” de la Sección Tercera en la plataforma del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.

²⁶ Ídem

²⁷ Id